



ESTUDO SOBRE CONTRATOS DE EMPREITADAS

Inconformidades nos Procedimentos de Contratação Pública

Ficha Técnica

Título: Estudo sobre Contratos de Empreitadas: Inconformidades nos Procedimentos de Contratação Pública

Elaboração do Estudo: Direção de Supervisão, Auditoria e Estudos

Edição: Gabinete de Comunicação e Imagem

Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas

Endereço: Rua Neves Ferreira, nº 5 - Plateau - Praia, Caixa Postal 787

Telefone: (+238) 260 04 07

Site: www.arap.cv

E-mail: info@arap.gov.cv

Nossas Redes Sociais:



Conteúdo

Índice de Tabela	2
Índice de Gráfico	2
1. Introdução	3
2. Os Contratos de Empreitadas	4
3. Enquadramento Legislativo dos Contratos de Empreitadas.....	5
4. Fases e Documentos de Suporte à Formação de Contratos de Empreitadas...	6
4.1. Planeamento de Aquisições	6
4.2. Escolha de Procedimentos de Contratação Pública	6
4.3. Elaboração de Documentos de Procedimento	7
4.3.1. Programa de Concurso e Convite	7
4.3.2. Caderno de Encargos.....	8
4.4. Publicidade e Transparência	9
4.5. Apresentação de propostas	10
4.6. Avaliação e Adjudicação	11
4.7. Celebração de Contrato	12
5. Auditoria e Supervisão de 2019 a 2023: Inconformidades nos Contratos de Empreitadas	12
5.1. Ausência de Plano de Aquisições	13
5.2. Escolha de procedimento sem fundamentação	14
5.3. Projetos de construção inexistentes	15
5.4. Não apresentação de Alvarás de Empreiteiros	16
5.5. Documentos de procedimentos inconsistentes	17
5.6. Falta de registos de avaliações	18
6. Conclusões	21
7. Recomendações	22

Índice de Tabela

Tabela 1: Casos e Procedimentos com Ausência de Relatórios _____ 19

Índice de Gráfico

Gráfico 1: Percentagem de procedimentos que constam do PAA por tipos de procedimentos (1) e tipo entidades (2) _____ 13

Gráfico 2: Adequação de procedimento escolhido por tipo de procedimento (1) e por tipo de entidades (2) _____ 15

Gráfico 3: Percentagem de procedimentos em que foi exigido o Alvará dos empreiteiros por tipo de procedimentos (1) e tipo de entidades (2) _____ 16

Gráfico 4: Percentagem de procedimentos com CV (1) e CE (2) _____ 18

1. Introdução

Este estudo delinea o processo de formação de contratos de Empreitada, com ênfase na legalidade dos procedimentos observados durante as atividades de auditoria e supervisão realizadas entre 2019 e 2023.

A Empreitada é um contrato amplamente utilizado na construção civil e em outros setores, implicando a execução de uma obra ou serviço por um contratado em troca de uma remuneração acordada. O empreiteiro, responsável pela execução da obra, compromete-se a realizá-la conforme as especificações previamente estabelecidas.

Neste estudo, exploramos os contratos de Empreitada no contexto da contratação pública em Cabo Verde, destacando as inconformidades detetadas nos processos e procedimentos utilizados para a celebração desses contratos. Apresentamos o enquadramento legal desses contratos, fundamentado no Código Civil Cabo-Verdiano (CCCV), no Código de Contratação Pública (CCP) e no Regime Jurídico de Contratos Administrativos (RJCA).

Descrevem-se ainda as diversas etapas e documentos que sustentam a formação de contratos de Empreitada, desde o plano de aquisições até a celebração do contrato, abordando questões de publicidade, transparência e avaliação.

A análise dos dados provenientes das auditorias e supervisões realizadas entre 2019 e 2023 revela as principais inconformidades encontradas nos contratos de Empreitada, como a ausência de planeamento de aquisições, a escolha de procedimentos sem fundamentação, a falta de projetos de construção e a inconsistência nos documentos de procedimentos.

Em última análise, este documento ressalta a necessidade de aprimorar a planificação, a transparência, a qualidade e a eficiência dos processos de contratação de Empreitada, assegurando o cumprimento estrito das normas legais pertinentes.

2. Os Contratos de Empreitadas

São considerados alguns pontos-chave associados a um contrato de Empreitada. O ponto de partida na formação de um contrato de Empreitada reside no planeamento. Esta é a etapa inicial que define o que será adquirido, quando e como. Este planeamento deve ser detalhado e levar em consideração o orçamento disponível, as necessidades específicas do projeto e os prazos de execução.

A formação de um contrato de Empreitada sem a devida planificação pode levar a atrasos, aumento de custos e até à necessidade de revisões frequentes no contrato. Um planeamento eficaz garante que todas as partes envolvidas tenham clareza sobre as expectativas e as etapas do projeto.

A seguir, são apresentadas em detalhe as etapas e pontos-chave no processo de formação de contratos de Empreitada. No entanto, num contrato de Empreitada, identificam-se elementos essenciais que se apresentam a seguir:

1. Objeto do contrato;
2. Fixação de preço;
3. Responsabilidade do empreiteiro;
4. Materiais e mão de obra;
5. Prazo de execução;
6. Alterações do projeto;
7. Avaliação e entrega da obra.

Objeto do Contrato

A Empreitada envolve a realização de uma obra ou serviço específico. Isso pode incluir a construção de um edifício, reforma, instalação de infraestrutura, entre outros.

Fixação de Preço

O valor a ser pago pelo contratante (quem encomenda a obra) ao empreiteiro pode ser uma quantia fixa ou estimada. Este preço é geralmente acordado antes do início da obra.

Responsabilidade do Empreiteiro

O empreiteiro é responsável pela execução da obra conforme as especificações acordadas. Ele deve garantir que a obra seja concluída no prazo estabelecido e dentro das normas de qualidade acordadas.

Materiais e Mão de Obra

Geralmente, o empreiteiro é responsável por fornecer materiais, mão de obra e equipamentos necessários para a execução da obra.

Prazo de Execução

O contrato de Empreitada geralmente estabelece um prazo para a conclusão da obra. O empreiteiro é obrigado a cumprir esse prazo, sujeito a penalidades por atrasos, conforme estipulado no contrato.

Alterações do Projeto

Qualquer alteração do projeto da obra, muitas vezes chamado “aditivo contratual”, deve ser acordada entre as partes e pode envolver ajustes no preço e no prazo de execução.

Avaliação e Entrega da Obra

Um contrato de Empreitada deve incluir cláusulas claras sobre medições e pagamentos, estabelecendo cronogramas detalhados. Definir critérios para receção provisória e definitiva é essencial, com prazos e responsabilidades para garantias pós-entrega. Especificações detalhadas sobre documentação, penalidades por atrasos e resolução de disputas também devem ser incorporadas. A inclusão de disposições para inspeções regulares, ajustes contratuais e procedimentos em caso de alterações no escopo complementa um contrato abrangente e transparente.

3. Enquadramento Legislativo dos Contratos de Empreitadas

O contrato pode incluir disposições relacionadas ao controlo e fiscalização da execução da Empreitada para garantir o cumprimento dos termos estabelecidos.

Em Cabo Verde, as regulações dos contratos de Empreitada estão plasmadas no Código Civil Cabo-Verdiano (CCCV), Código de Contratação Pública (CCP) aprovado pelo Decreto-lei n.º 55/2015, de 9 de outubro e alterações introduzidas no Decreto-lei n.º 28/2021, de 5 de abril e do Regime Jurídico de Contratos Administrativos (RJCA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 50/2015, datado de 23 de setembro. Essas legislações estabelecem as bases e os princípios que norteiam a formação de contratos no setor público, visando garantir a transparência, equidade e eficiência nos processos de Empreitada.

Há que considerar ainda, as alterações no código de contratação pública por decretos-lei, decretos regulamentares ou outros instrumentos legislativos. Essas

alterações podem abranger uma variedade de áreas, como procedimentos de contratação, critérios de seleção, transparência, responsabilidade, etc. De notar, por exemplo, que no quadro do Programa de Reabilitação, Requalificação e Acessibilidades (PRRA) aprovado pelo Conselho de Ministros no dia 20 de junho de 2018 e entrou em vigor a 11 de julho de 2018, foi introduzido alterações aos limites de valores para a escolha de procedimentos, aplicáveis em específico ao PRRA.

4. Fases e Documentos de Suporte à Formação de Contratos de Empreitadas

A formação de contratos de Empreitada no contexto da contratação pública em Cabo Verde envolve uma série de detalhes regulados pelo Código de Contratação Pública (CCP) e requer o cumprimento pelas entidades responsáveis de requisitos que compõem o ciclo de contratação. A seguir, destacam-se alguns detalhes importantes envolvidos na formação desses contratos de Empreitada:

4.1. Planeamento de Aquisições

Os Planos de Aquisições são essenciais e devem ser abrangente para qualquer tipo de contrato e procedimentos de contratação, delineando as necessidades e a pertinência do projeto. Por conseguinte, o Plano de Aquisições deve ser um instrumento público para permitir uma ampla participação de operadores económicos no processo competitivo. Além disso, o instrumento permite uma gestão eficiente de fornecedores, garantindo qualidade e conformidade com os requisitos do contrato. Ao antecipar necessidades e coordenar aquisições, o Plano promove a eficiência operacional, reduzindo riscos e maximizando o desempenho geral do processo aquisitivo da entidade adjudicante.

4.2. Escolha de Procedimentos de Contratação Pública

O CCP estabelece diferentes procedimentos de contratação, como o concurso público, o concurso restrito e o ajuste direto. A escolha do procedimento dependerá do valor do contrato e de outros critérios específicos.

Para escolher o tipo de procedimento de contratação de Empreitadas, as entidades em Cabo Verde devem seguir as orientações legislativas e considerar diversos fatores, tais como:

- **Valor Estimado da Obra:** O CCP geralmente estabelece limites de valor para diferentes tipos de procedimentos de contratação. Por exemplo, contratos de Empreitada com valores abaixo de um determinado limiar podem ser

adjudicados por procedimento simplificado, enquanto aqueles com valores mais elevados podem requerer concursos públicos.

- **Complexidade e Especificidade da Obra:** A natureza da obra e sua complexidade técnica podem influenciar a escolha do procedimento de contratação. Projetos que envolvem tecnologias avançadas, construções de grande porte ou obras de infraestrutura complexa podem exigir procedimentos mais detalhados e rigorosos.
- **Urgência e Prazos de Execução:** Caso haja urgência na realização da obra, as entidades podem optar por procedimentos mais rápidos e simplificados, desde que respeitadas as disposições legais. Por outro lado, se a obra não tiver prazos urgentes, procedimentos mais complexos podem ser mais apropriados para garantir uma seleção mais criteriosa dos contratados.
- **Experiência e Capacidade dos Potenciais Contratados:** É importante considerar a capacidade técnica, financeira e operacional dos potenciais contratados para realizar a obra. Dependendo das exigências e especificidades do projeto, pode ser necessário selecionar contratados com experiência comprovada em obras similares, o que pode influenciar o tipo de procedimento de contratação escolhido.
- **Transparência e Concorrência:** O princípio da transparência e da concorrência é fundamental na contratação pública. As entidades devem escolher o procedimento que garanta a maior competição entre os potenciais contratados, assegurando assim uma seleção justa e imparcial.

Levando em consideração esses fatores e analisando as características específicas de cada obra, fundamenta-se a escolha de procedimento de contratação de Empreitada mais adequado para atender às necessidades do projeto, ao mesmo tempo em que garantem a conformidade com as disposições legais e promovem a eficiência e a transparência no processo contratual.

4.3. Elaboração de Documentos de Procedimento

A elaboração dos documentos de procedimentos é essencial nos contratos de Empreitadas porque fornecem orientações claras, promovem a transparência para uma competição justa, ajudam a prevenir disputas e garantem o controle de qualidade e desempenho ao longo do processo de contratação e execução da obra.

4.3.1. Programa de Concurso e Convite

Um documento de programa de concurso em contratos de Empreitada geralmente contém as seguintes informações resumidas:

- **Identificação do Projeto:** Nome do projeto, localização e uma breve descrição do âmbito da obra.
- **Objetivos:** Objetivos gerais e específicos do projeto, incluindo os resultados esperados e os benefícios que serão alcançados com a conclusão da obra.
- **Termos e Condições Gerais:** Resumo das principais condições gerais do concurso, incluindo prazos, procedimentos de seleção, critérios de avaliação e critérios de adjudicação.
- **Documentação Necessária:** Lista dos documentos que os concorrentes devem apresentar junto com suas propostas, como certificados de registro, qualificação técnica, capacidade financeira, entre outros.
- **Cronograma Preliminar:** Uma estimativa dos principais marcos e prazos do projeto, incluindo datas de entrega de propostas, avaliação de propostas, adjudicação do contrato e início da obra.
- **Procedimentos de Seleção:** Descrição dos procedimentos que serão seguidos para selecionar o contratado, incluindo se será realizado um concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, ou outro método de seleção.
- **Critérios de Avaliação:** Indicação dos critérios que serão utilizados para avaliar as propostas dos concorrentes, como preço, qualidade técnica, experiência anterior, prazos de execução, entre outros.
- **Informações sobre Pagamento:** Informações resumidas sobre as condições de pagamento do contrato, incluindo formas de pagamento, cronograma de desembolso e eventuais retenções.
- **Outras Disposições Relevantes :**Qualquer outra informação ou disposição relevante para os concorrentes participarem do concurso e entenderem os requisitos e procedimentos envolvidos.

Em relação ao documento de convites, os requisitos são semelhantes, salvo nos procedimentos por ajuste direto em que os critérios de avaliação não se aplicam.

4.3.2. Caderno de Encargos

Um caderno de encargos, nos contratos de Empreitada, é um documento essencial que descreve detalhadamente todas as especificações técnicas, condições de execução e requisitos legais que devem ser seguidos durante a realização da obra. O caderno de encargos é uma parte fundamental do processo de contratação de empreiteiros para a realização de uma obra específica. O caderno de encargos deve ser elaborado pela entidade contratante e serve como base para o contrato entre as partes.

Um caderno de encargos em um contrato de Empreitada contem uma variedade de informações, incluindo:

- **Descrição do Projeto:** Uma descrição detalhada do escopo da obra, incluindo o tipo de construção, dimensões, localização e qualquer outra informação relevante.
- **Especificações Técnicas:** Detalhes específicos sobre os materiais a serem utilizados, métodos de construção, padrões de qualidade, normas a serem seguidas e quaisquer outros requisitos técnicos relevantes.
- **Prazos e Cronograma:** Estabelecimento de prazos para a conclusão da obra e elaboração de um cronograma de execução, indicando os marcos importantes e as etapas do projeto.
- **Condições de Pagamento:** Especificação das condições de pagamento, incluindo preços, formas de pagamento, cronograma de desembolso e eventuais retenções.
- **Responsabilidades das Partes:** Definição das responsabilidades da entidade contratante e do empreiteiro durante a execução da obra, incluindo questões de segurança, proteção ambiental e cumprimento das leis de trabalho.
- **Garantias e Seguros:** Requisitos relativos às garantias que o empreiteiro deve fornecer, como garantias de cumprimento e garantias de qualidade, bem como informações sobre os seguros necessários para cobrir eventuais danos ou responsabilidades.
- **Procedimentos de Alteração do Contrato:** Procedimentos que devem ser seguidos caso haja necessidade de alterações no contrato durante a execução da obra, incluindo requisitos de notificação e aprovação.
- **Disposições Administrativas e Legais:** Informações sobre as leis, regulamentos e procedimentos administrativos que regem o contrato, bem como quaisquer outras disposições legais relevantes.

Este documento garante que todas as partes envolvidas tenham uma compreensão clara e completa dos requisitos e condições do contrato de Empreitada. Ajuda ainda a ultrapassar, conflitos e disputas durante a execução da obra, ao mesmo tempo em que estabelece um padrão de qualidade e conformidade com as normas técnicas e legais aplicáveis.

4.4. Publicidade e Transparência

A contratação pública requer um processo transparente e acessível a todos os interessados. Os anúncios de concurso público e os documentos relevantes

devem ser publicados de acordo com as regras estabelecidas para garantir a concorrência e a igualdade de oportunidades.

Os meios de publicitação em Cabo Verde variam, alterando por vezes consoante o tipo de procedimento. Nos concursos públicos são utilizados preferencialmente os jornais impressos. Há ainda a divulgação no portal de e-compras e em plataformas de redes sociais que tem ganhado alguma relevância. Por vezes os meios são mistos. No entanto, o CCP estipula que a Publicidade de procedimentos deve ser apresentada no Portal de Compras Públicas.

4.5. Apresentação de propostas

A apresentação de propostas de Empreitadas ocorre dentro de um período determinado pela entidade, o qual é estipulado através do documento de programa de concurso, disponibilizado a todos os interessados. No caso de concursos restritos ou ajuste direto, esse período pode ser indicado no documento de convite. Durante esta fase, os concorrentes estão sujeitos a critérios de qualificação técnica e financeira, garantindo que possuem a capacidade necessária para executar a Empreitada.

Os requisitos gerais para concorrentes em uma Empreitada de obras estão previstos no CCP e no RGCA. No entanto, geralmente, os requisitos comuns incluem:

- **Capacidade jurídica:** Os concorrentes devem ser entidades legais devidamente constituídas e registradas, capazes de participar de contratos.
- **Capacidade técnica:** Os concorrentes devem possuir experiência e competência técnica comprovadas para realizar o tipo de obra específica em questão. Isso pode incluir a demonstração de experiência prévia em projetos semelhantes, qualificações profissionais relevantes e equipe técnica qualificada.
- **Capacidade financeira:** Os concorrentes devem demonstrar capacidade financeira para financiar e concluir a obra proposta. Isso pode incluir a apresentação de demonstrações financeiras, certificados bancários, garantias financeiras ou outras formas de garantir que possuem os recursos necessários para realizar o projeto.
- **Cumprimento de requisitos legais:** Os concorrentes devem estar em conformidade com todas as leis e regulamentos relevantes relacionados à execução da obra, incluindo licenças, autorizações e registros necessários.
- **Cumprimento de requisitos específicos do projeto:** Dependendo das características específicas do projeto, podem ser necessários requisitos

adicionais, como seguro de responsabilidade civil, conformidade com normas técnicas específicas, entre outros.

Todos os requisitos exigíveis devem estar devidamente previstos nos documentos de procedimentos produzidos.

4.6. Avaliação e Adjudicação

As propostas apresentadas pelos concorrentes são avaliadas com base em critérios definidos no caderno de encargos. A adjudicação é realizada de acordo com os critérios estabelecidos, como o preço mais baixo ou a proposta mais vantajosa.

As prerrogativas essenciais de avaliação de propostas de Empreitadas variam de acordo com as especificidades do projeto, as diretrizes da entidade contratante e as regulamentações previstas na lei. No entanto, algumas das prerrogativas mais comuns incluem:

- **Preço:** Geralmente, o preço proposto é um dos principais critérios de avaliação. Isso envolve comparar os custos apresentados pelos concorrentes e verificar se estão dentro do orçamento previsto para o projeto.
- **Qualidade técnica:** A qualidade técnica da proposta é fundamental para garantir que o contratado tenha a expertise necessária para realizar o trabalho de acordo com os padrões estabelecidos. Isso pode incluir a análise da metodologia proposta, a experiência da equipe técnica e a adequação dos materiais e técnicas a serem utilizados.
- **Prazos de execução:** A capacidade de cumprir os prazos estabelecidos para a conclusão da obra é uma consideração importante na avaliação das propostas. Isso envolve verificar o cronograma proposto pelos concorrentes e avaliar sua viabilidade.
- **Experiência e referências:** A avaliação da experiência prévia e das referências de projetos anteriores pode fornecer elementos importantes sobre a capacidade do concorrente de executar a obra com sucesso. Isso pode incluir revisão de projetos similares concluídos, bem como referências de clientes anteriores.
- **Capacidade financeira:** Avaliar a situação financeira do concorrente é importante para garantir que tenham os recursos necessários para concluir o projeto sem interrupções ou atrasos significativos.
- **Conformidade com requisitos legais e regulamentares:** Verificar se a proposta está em conformidade com todas as leis, regulamentos e normas aplicáveis é fundamental para garantir a legalidade e a segurança do projeto.

- **Garantias e Cauções:** Em alguns casos, os concorrentes bem-sucedidos podem ser obrigados a fornecer garantias ou caucionamentos para assegurar o cumprimento das suas obrigações contratuais.

Todas as prerrogativas devem ser objeto de uma ponderação para a ordem de classificação dos concorrentes e devem estar devidamente previstos nos documentos de programa de concurso.

4.7. Celebração de Contrato

Após a adjudicação, é elaborado um contrato formal que incorpora os termos acordados. Este contrato deve ser assinado pelas partes envolvidas.

Uma "celebração de um contrato de Empreitada" refere-se ao momento em que um contrato de Empreitada é formalizado entre duas partes. Trata-se de um acordo na qual uma parte, chamada empreiteiro, concorda em realizar o trabalho ou fornecer serviços para a parte, denominada dono da obra, em troca de um pagamento.

Na celebração do contrato de Empreitada, as partes envolvidas concordam com os termos e condições do contrato, incluindo detalhes sobre o escopo do trabalho, prazos de conclusão, pagamentos, responsabilidades das partes, entre outros aspetos relevantes. O contrato deve ser redigido de forma clara e completa, a fim de evitar mal-entendidos ou disputas futuras entre as partes.

Após a celebração do contrato de Empreitada, as partes devem cumprir com suas obrigações conforme o acordado, garantindo assim a realização do trabalho dentro dos parâmetros estabelecidos no contrato.

5. Auditoria e Supervisão de 2019 a 2023: Inconformidades nos Contratos de Empreitadas

A análise de dados provenientes de auditorias e supervisões possibilita a identificação de inconformidades, destacando áreas específicas que necessitam de atenção especial durante o processo de formação de contratos de Empreitada.

5.1. Ausência de Plano de Aquisições

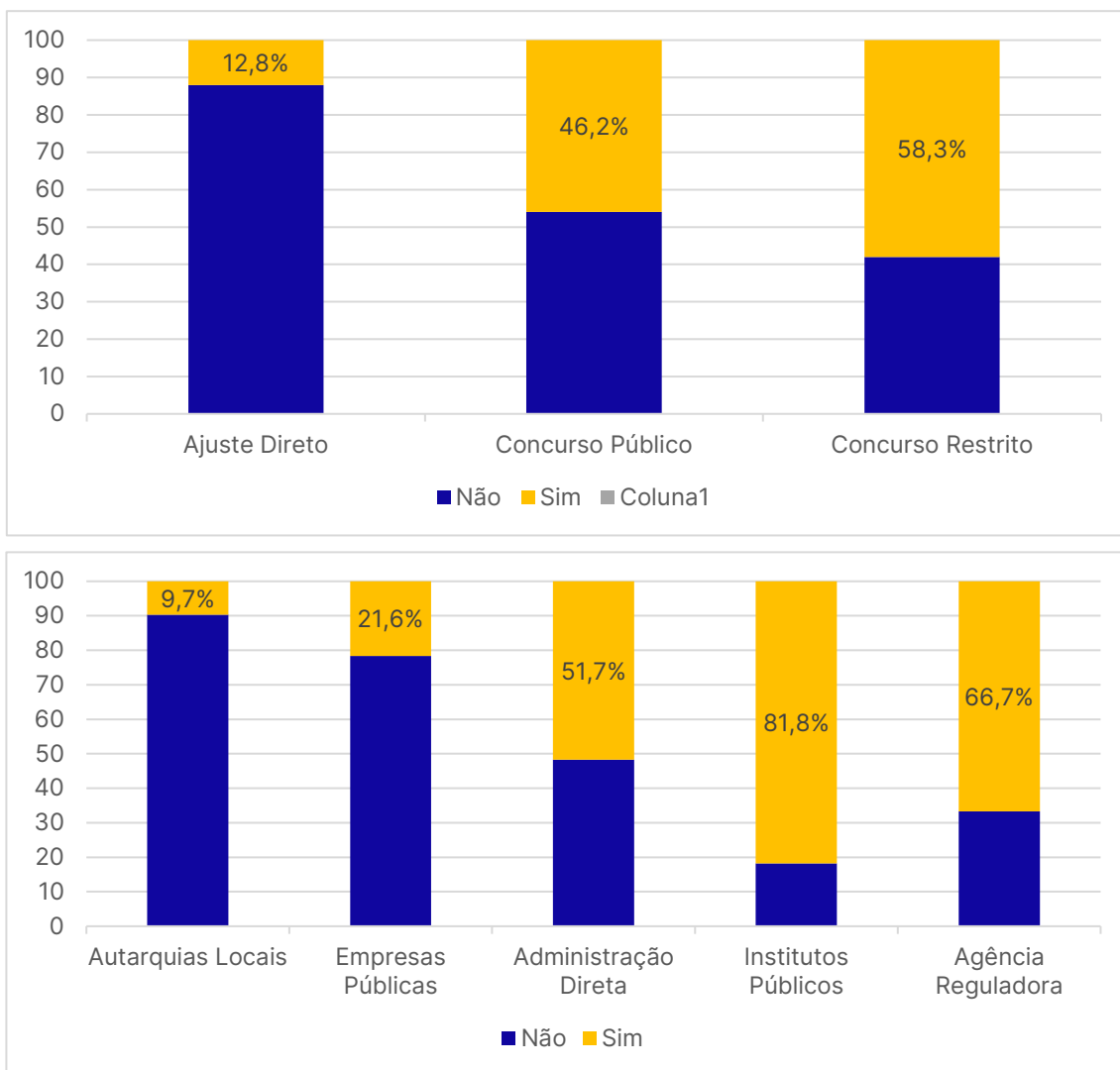


Gráfico 1: Percentagem de procedimentos que constam do PAA por tipos de procedimentos (1) e tipo entidades (2)

As principais inconformidades observadas nos contratos de Empreitada, excluindo situações de urgências e emergências, estão frequentemente relacionadas à ausência de uma adequada planificação das obras. Em muitos casos, obras de Empreitadas, especialmente aquelas ligadas às intervenções correntes de manutenção de infraestruturas, são classificadas como urgentes ou de emergência. No entanto, essas classificações muitas vezes decorrem de lacunas na planificação, quando, na realidade, deveriam ser consideradas como parte integrante das obras correntes de manutenção.

Efetivamente, a falta de Planos de Aquisições nos contratos de Empreitada é um desafio transversal ao sistema de contratação pública em Cabo Verde, o que representa uma clara discrepância relativamente às normas vigentes de

contratação pública. Essas normas estão fundamentadas nos princípios de programação anual e na elaboração e execução do Plano Anual de Aquisições, conforme mencionado. Corrigir essa deficiência é de extrema relevância para assegurar a conformidade com os padrões estabelecidos, promovendo uma gestão eficiente e transparente dos contratos de Empreitada.

Dados de auditoria de supervisão de 2019 a 2023 permitem verificar que obras não planejadas abrangem a maioria dos processos, com maior peso nos processos por ajuste direto (87,2%), concurso restrito (41,76%) e concursos públicos (53,8%). Entretanto, é relevante destacar que certas entidades têm por prática planejar as suas aquisições mais do que outras, tais como os Institutos Públicos (81,8%), Agências reguladoras (66,7%), Administração Direta (51,7%), Empresas Públicas (21,6%) e Autarquias Locais (9,7%).

5.2. Escolha de procedimento sem fundamentação

As entidades cometem inconformidades quando escolhem procedimentos sem a devida fundamentação, em especial quando não respeitam os limites de do critério valor.

A fundamentação é essencial para garantir transparência, justiça e legalidade nos processos de contratação pública. Isso significa que as autoridades responsáveis devem explicar claramente os motivos pelos quais um determinado procedimento foi escolhido em detrimento de outros. A fundamentação pode incluir uma análise das características específicas do contrato, como o seu valor, complexidade e urgência, bem como considerações sobre as leis e regulamentos aplicáveis. Ao justificar a escolha do procedimento de contratação, as autoridades podem demonstrar que agiram de forma objetiva e imparcial, garantindo a integridade e a eficiência dos processos de contratação.

As entidades por vezes não respeitam os limites estabelecidos para o tipo de procedimento que deve ser escolhido. Muitos procedimentos conduzidos por ajuste direto e concurso restrito que deveria ser por concurso público não são fundamentados.

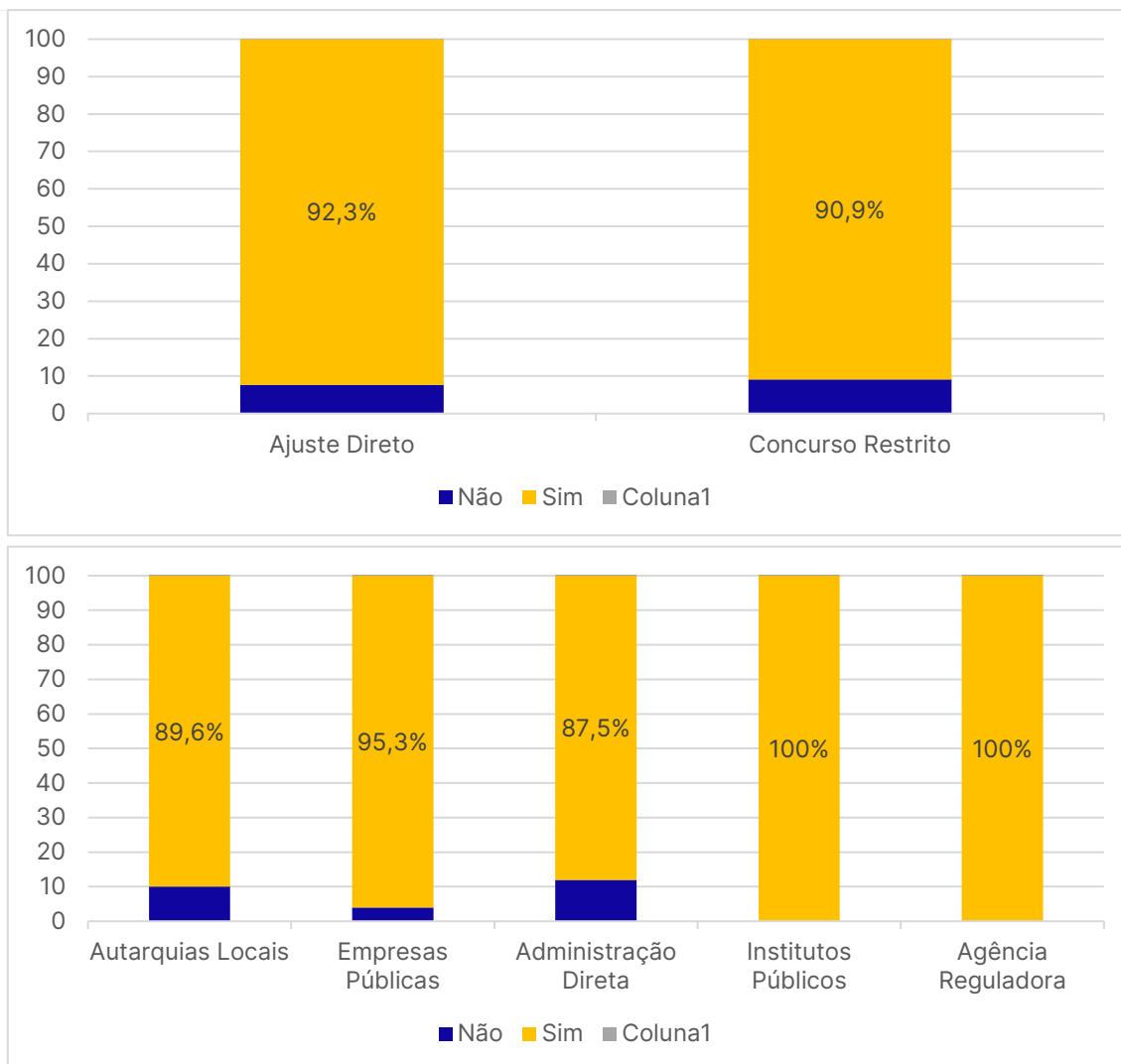


Gráfico 2: Adequação de procedimento escolhido por tipo de procedimento (1) e por tipo de entidades (2)

5.3. Projetos de construção inexistentes

Não obstante a abrangente falta de disponibilidade de dados sobre como as entidades organizam os contratos de Empreitada, especialmente no que se refere à elaboração de projetos, observa-se uma significativa lacuna. Em muitas situações, as entidades estabelecem valores para os contratos de Empreitada sem terem um conhecimento real do custo, resultando frequentemente em ineficiências em termos de qualidade e custo de construção. É notável a falta de aprofundamento nos dados de auditoria dos contratos de Empreitada, que muitas vezes não se estende aos estudos de projetos de Empreitadas para verificar a sua razoabilidade e eficiência. Esta ausência de análise pode comprometer a tomada de decisões informadas e contribuir para a persistência de práticas ineficientes. Portanto, torna-se fundamental aprimorar a avaliação dos projetos de

Empreitadas, garantindo uma gestão mais eficaz e transparente, alinhada com os princípios de eficiência e qualidade na construção.

5.4. Não apresentação de Alvarás de Empreiteiros

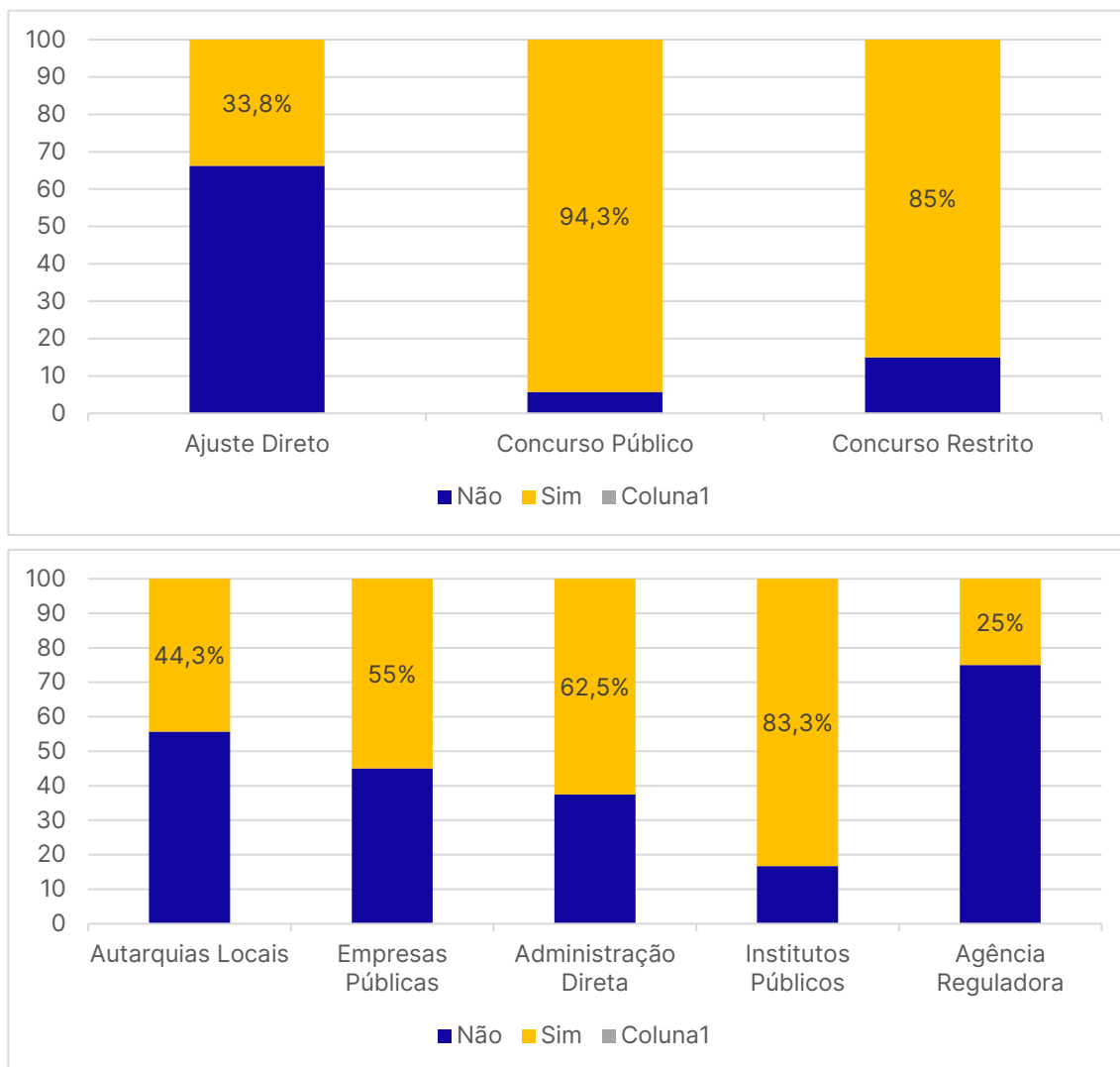


Gráfico 3: Percentagem de procedimentos em que foi exigido o Alvará dos empreiteiros por tipo de procedimentos (1) e tipo de entidades (2)

Outra situação notada em muitos procedimentos de Empreitada é a falta de exigência de comprovativo de titularidade ou Alvará de empreiteiros antes da assinatura do contrato. Em 53,1% dos procedimentos conduzidos, essa exigência não é considerada, como evidenciado nos dados de auditoria e supervisão.

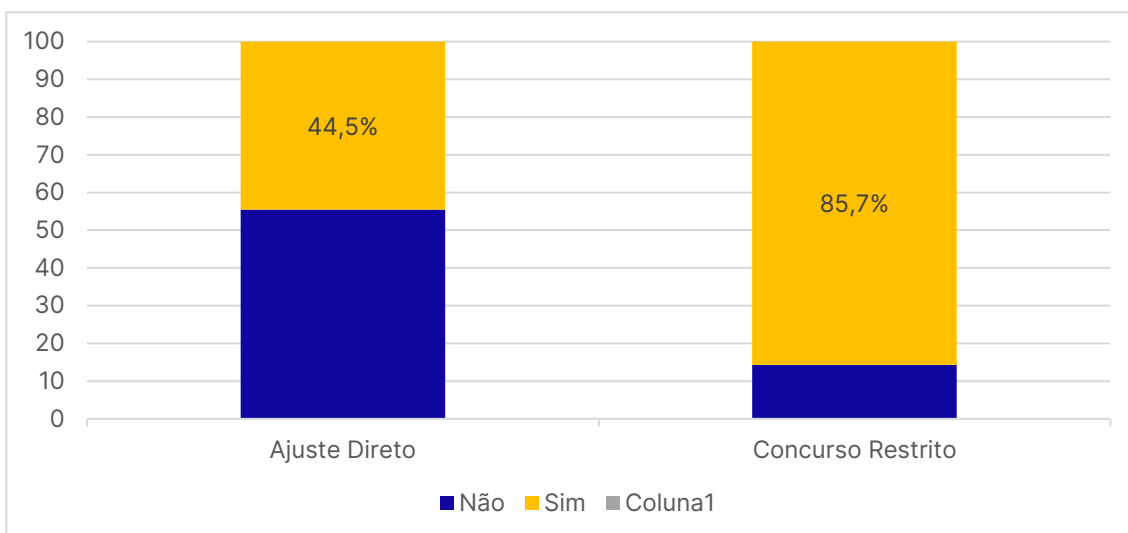
Constata-se uma variação significativa entre as entidades que adotam essa prática e aquelas que não o fazem, indicando a necessidade de estabelecer padrões consistentes nesse aspeto para garantir maior uniformidade e transparência nos processos de contratação pública.

5.5. Documentos de procedimentos inconsistentes

Uma inconformidade persistentemente encontrada nos processos de contratação, tem a ver com as deficiências de documentos de procedimentos. Pese embora a inexistência de dados concretos que espelhem essa realidade, as auditorias e supervisões realizadas tem deparado com casos que se tornam bastantes corriqueiros.

Especialmente, em procedimentos concorrenciais, é relevante que os documentos de procedimentos, como o programa de concurso, convites e cadernos de encargos, sejam consistentes e claros. No entanto, algumas situações apresentam inconsistências, dificultando avaliações transparentes. Por exemplo, o programa de concurso pode conter requisitos ambíguos ou contraditórios, levando a interpretações diversas pelos concorrentes. Os convites podem não especificar claramente os critérios de avaliação, tornando difícil para os participantes entender como serão avaliados. Além disso, os cadernos de encargos podem ser incompletos ou mal estruturados, prejudicando a compreensão dos requisitos do projeto. Essas deficiências nos documentos de procedimentos podem resultar em processos de seleção opacos e injustos, comprometendo a transparência e a equidade nas avaliações.

É de realçar ainda situações mais críticas que é a de total ausência de documentos de procedimento nos processos de aquisições.



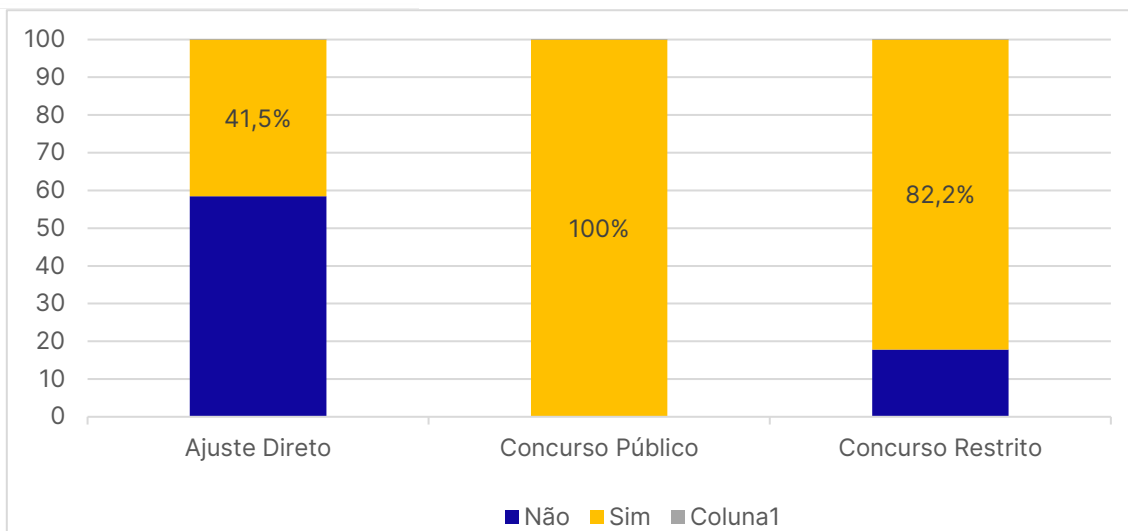


Gráfico 4: Percentagem de procedimentos com CV (1) e CE (2)

5.6. Falta de registos de avaliações

A avaliação é uma etapa crucial nos procedimentos concorrências e tem especial relevância nos contratos de Empreitada de obras, pela complexidade e especificidade deste tipo de contrato. Todos os registos de etapas de avaliações devem constar de relatórios tanto preliminares como finais. A importância de ter relatórios de avaliações preliminares e finais em procedimentos de concorrências de Empreitadas de obras é múltipla e abrange diversos aspetos, tanto do ponto de vista da transparência e integridade do processo, quanto da garantia da qualidade e eficácia das decisões tomadas. São várias as razões, pelos quais os relatórios são fundamentais:

- **Transparência:** Os relatórios de avaliação preliminar fornecem aos concorrentes uma visão clara dos critérios utilizados na avaliação das suas propostas, bem como dos resultados provisórios. Isso promove a transparência no processo e permite que os concorrentes entendam como, as suas propostas foram avaliadas.
- **Oportunidade para reclamações e correções:** Ao compartilhar os relatórios preliminares de avaliação, os concorrentes têm a oportunidade de rever as avaliações das suas propostas e, se necessário, apresentar reclamações ou contestações sobre os resultados. Isso ajuda a garantir que o processo seja justo e as decisões sejam baseadas em informações precisas.
- **Garantia da conformidade com os critérios estabelecidos:** Os relatórios de avaliação preliminar e final servem como uma documentação formal do processo de avaliação, demonstrando como as propostas foram avaliadas

relativamente aos critérios estabelecidos no edital do concurso. Isso ajuda a garantir que as decisões sejam consistentes e todas as propostas sejam avaliadas de maneira justa e imparcial.

- **Base para a tomada de decisão final:** Os relatórios de avaliação final fornecem uma síntese dos resultados do processo de avaliação, incluindo as considerações finais sobre as propostas e as recomendações para a seleção do vencedor do concurso. Esses relatórios são essenciais para fundamentar a tomada de decisão final e garantir que a escolha do concorrente vencedor seja baseada em critérios objetivos e transparentes.
- **Registo histórico:** Além da sua importância durante o processo de seleção, os relatórios de avaliação também servem como um registo histórico do processo de avaliação, fornecendo uma documentação completa e detalhada das etapas e resultados do concurso. Isso é útil para referência futura e para possíveis auditorias ou revisões do processo.

As deficiências registadas no processo de avaliação relacionam-se por vezes com a ausência de relatórios preliminares, quer nos concursos públicos ou restritos e em alguns casos na ausência total de relatórios, preliminares e finais. A tabela em baixo ilustra casos e procedimentos com ausência de relatórios.

Tabela 1: Casos e Procedimentos com Ausência de Relatórios

Tipo de Procedimento	Procedimento	Relatório Preliminar de Avaliação	Relatório Final de Avaliação
Concurso Público	CP/01/.../2022	Sim	Sim
	CP/01/.../2022	Não	Sim
	CP/01/.../2022	Sim	Sim
	CP/02/.../2022	Sim	Sim
	CP/03/.../2022	Sim	Sim
	CP/03/.../2022	Sim	Sim
	CP/04/.../2022	Sim	Sim
	CP/05/.../2022	Sim	Sim
	CP/06/.../2022	Sim	Sim
	CP/07/.../2022	Sim	Sim
	CP/09/.../2022	Não	Sim
	CP/10/.../2022	Sim	Sim
	CP_01/.../2021	Não	Sim
	CP_01/.../2019	Sim	Sim
	CP_01/.../2021	Sim	Sim
	CP_01/.../2021	Sim	Sim
	CP_02/.../2019	Sim	Sim
	CP_02/.../2021	Sim	Sim
	CP_03/.../2019	Sim	Sim

	CP_03/.../2021	Sim	Sim
	CP_03/.../2019	Sim	Sim
	CP_04/.../2021	Não	Sim
	CP_04/.../2021	Sim	Sim
	CP_04/.../2019	Sim	Sim
	CP_05/.../2021	Sim	Sim
	CP_06/.../2021	Sim	Sim
	CP_06/.../2019	Sim	Sim
	CP_09/.../2019	Sim	Sim
	CP_10/.../2019	Não	Sim
Concurso Restrito	CR/02/.../2022	Sim	Sim
	CR/04/.../2022	Sim	Não
	CR/05/.../2022	Sim	Sim
	CR/07/.../2022	Sim	Sim
	CR/13/.../2022	Sim	Sim
	CR/46/...V/2022	Sim	Sim
	CR_01/.../2021	Sim	Sim
	CR_01/.../2021	Sim	Sim
	CR_02/...N/2021	Sim	Sim
	CR_02/.../2021	Não	Não
	CR_02/.../2021	Sim	Sim
	CR_02/.../2019	Sim	Sim
	CR_04/.../2019	Sim	Sim
	CR_04/.../2019	Sim	Sim
	CR_05/.../2019	Sim	Sim
	CR_05/.../2021	Sim	Sim
	CR_06/.../2019	Não	Sim
	CR_06/.../2019	Sim	Sim
	CR_07/.../2019	Sim	Sim
	CR_07/.../2019	Sim	Sim
	CR_09/.../2019	Sim	Sim
	CR_10/.../2019	Não	Sim
	CR_11/.../2021	Sim	Sim
	CR_11/.../2019	Sim	Sim
	CR_14/.../2021	Sim	Sim
	CR_16/.../2019	Sim	Sim
	CR_23/.../2021	Não	Não
	CR_25/.../2019	Não	Não
	CR_27/.../2021	Sim	Sim

6. Conclusões

Em suma, este documento destaca as lacunas e deficiências nos processos de contratação pública em Cabo Verde, com foco especial nos contratos de empreitada. Ao analisar o enquadramento legal, as fases de formação de contratos e os resultados de auditorias e supervisões recentes, pela análise dos dados destas duas ações, evidenciam que há uma série de inconformidades, que passa pela fase de planeamento à elaboração de documentos de procedimento, a escolha adequada de procedimento e a transparência no processo de avaliação. Torna-se assim, imperativo melhorar a planificação, a transparência e a eficiência dos processos de contratação, além de garantir o estrito cumprimento das normas legais vigentes.

Aperfeiçoar esses aspetos não apenas promoverá a integridade e a eficácia das contratações de empreitadas de obras, mas também fortalecerá a confiança e a credibilidade nas instituições responsáveis por esses processos.

7. Recomendações

As conclusões deste estudo apontam para a necessidade de implementar recomendações específicas, com o objetivo de corrigir essas deficiências e fortalecer a integridade dos processos contratuais:

- **Implementação de Planos de Aquisições Detalhados:** Todas as entidades devem desenvolver e seguir planos de aquisições detalhados que antecipem as necessidades de obras e serviços. Este planejamento deve ser público para permitir ampla participação e promover a eficiência operacional.
- **Justificação Adequada da Escolha de Procedimentos:** A escolha do procedimento de contratação deve ser sempre fundamentada de forma clara, com base em critérios objetivos e respeitando os limites de valor estabelecidos pela legislação. Isso aumentará a transparência e a justiça dos processos.
- **Desenvolvimento de Projetos de Construção Detalhados:** Antes de qualquer contratação, devem ser elaborados projetos de construção detalhados e precisos. Isso permitirá estimativas de custos mais realistas e uma execução mais eficiente e eficaz das obras.
- **Exigência de Alvarás dos Empreiteiros:** A apresentação de alvarás deve ser uma exigência obrigatória antes da assinatura de qualquer contrato de Empreitada. Esta prática garantirá que apenas empresas qualificadas e regulamentadas sejam contratadas.
- **Melhoria na Elaboração de Documentos de Procedimentos:** Os documentos de procedimentos, incluindo programas de concurso, convites e cadernos de encargos, devem ser claros, consistentes e completos. Eles devem fornecer todas as informações necessárias para uma avaliação justa e transparente das propostas.
- **Manutenção de Registos Completos de Avaliações:** Todas as etapas de avaliação devem ser documentadas em relatórios preliminares e finais. Estes relatórios são cruciais para garantir a transparência, permitir a auditoria e facilitar a resolução de disputas.

Em síntese, a adoção de práticas rigorosas e a implementação das recomendações apresentadas são essenciais para garantir a conformidade legal, a transparência e a eficiência nos processos de contratação pública de empreitadas em Cabo Verde. Isso promove a confiança no sistema e contribui para a eficácia dos projetos públicos.

Praia, 29 de agosto de 2024

Conselho de Administração



Samira Alexandre Duarte

/ Presidente /



Paula de Figueiredo Vieira

/ Administradora /



Nilda Gonçalves

/ Administradora /



Rua Neves Ferreira, nº 05, Cruzeiro (Zona do Ténis), Plateau, Praia, Ilha de Santiago, CP 787 | (+238)
260 04 07 | www.arap.cv | info@arap.gov.cv